



El Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____, solicita un informe jurídico relativo a la forma de proceder ante varias cuestiones sobre aplicación, o no, de cláusula de reversión de un bien patrimonial (finca rústica enajenada por el Ayuntamiento).

ANTECEDENTES

En su escrito de petición de informe dirigido a este Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de _____ expone:

“Asunto: Solicitud de Informe.

En fecha 20 de octubre de 2006, se protocolizó en escritura pública el contrato de compraventa suscrito para la enajenación, por parte del Ayuntamiento de una finca rústica a favor de una sociedad para la instalación de una industria cárnica, que se inscribió debidamente en el Registro de la Propiedad, previo expediente de calificación urbanística, tramitado al amparo, en su día, de la LESOTEX.

Tanto en el Pliego de Cláusulas como en el contrato, la escritura predicha y la inscripción registral se contemplan diversas causas de reversión de terrenos, entre las que se halla (Que nos genera la duda): “Cuando la actividad cese, por causa imputable al adjudicatario, por un plazo de cinco años, contados a partir del cese efectivo de la actividad”.

En la actualidad se sigue ejerciendo con normalidad.

La propietaria solicita a este Ayuntamiento lo siguiente: “Que se declare y manifieste la subsistencia o caducidad de la cláusula de reversión, así como el derecho de la interesada de efectuar libremente cualquier tipo de acto jurídico sobre la propiedad, sin que exista ningún tipo de limitación o de potestad administrativa por parte del Ayuntamiento.”

A excepción de la citada cláusula no se contempla otra que le otorgue a este Ayuntamiento ningún otro tipo de prerrogativa.

¿Puede vender o arrendar el propietario los terrenos de que se trata? ¿Debería el Ayuntamiento atender la petición efectuada por la adjudicataria?

Se solicita informe al respecto.

En _____ (Cáceres) a 04 de octubre de 2022”

Como continuación a la anterior solicitud de informe, el Ayuntamiento remite la siguiente ampliación de consulta, cuyo tenor literal es el siguiente:

“En relación con la solicitud de informe efectuada en el día de ayer, expte. núm. 2022.36910, necesitamos conocer la opinión de ese Servicio respecto del siguiente aspecto:

¿Puede el Ayuntamiento, por acuerdo de Pleno, dejar sin efectos la cláusula de reversión de los terrenos a que se hace mención en nuestra consulta?

En su confianza, reciban un cordial saludo.

En _____ (Cáceres) a 05 de octubre de 2022.

EL ALCALDE”

CONSIDERACIONES PREVIAS

PRIMERA: La petición de informe se refiere a la finca rústica correspondiente al sitio _____, y _____, parcela 1, del polígono 17, de _____, en relación con la cual el Servicio de Asistencia y Asesoramiento a Entidades Locales emitió un primer informe (expediente 22.173) el pasado día 8 de julio de 2022, relativo a la posibilidad de instalar una electrolinería para recarga de vehículos eléctricos en

dicha finca rústica, en la que existe previamente una instalación correspondiente a una industria cárnica.

SEGUNDA: Remite ahora el Ayuntamiento una segunda petición de informe solicitando el parecer de este servicio en relación con la vigencia o no, de una cláusula de reversión sobre dicha finca de carácter patrimonial, incluida en el pliego de cláusulas administrativas.

Requerido el Ayuntamiento por este Servicio, a fin de disponer de la documentación completa del expediente tramitado en su día por el Ayuntamiento, al elaborar ahora el presente informe hay que tener en cuenta lo siguiente:

- La finca en cuestión, como se indica en la escritura pública de compraventa, otorgada en _____, el pasado día 20 de octubre de dos mil seis, es una finca rústica, terreno de secano, **de cabida indivisible**, con una superficie de una hectárea, setenta y cinco centiáreas.
- Según indica dicha escritura, se han cumplido los trámites legales correspondientes para la tramitación del correspondiente expediente administrativo de enajenación, y por eso figuran como anexos del documento público el Informe de Secretaría- Intervención, de valoración, a los efectos de enajenación, de fecha tres de octubre de dos mil cinco; el Pliego de Cláusulas Administrativas, por el que ha de regirse la enajenación de bienes patrimoniales; así como el contrato administrativo de adjudicación de venta de la parcela descrita.
- Asimismo, indica la escritura pública en su expositivo quinto, que *“el comprador adjudicatario declara conocer y aceptar el Pliego de condiciones que rigió la subasta, comprometiéndose al cumplimiento de todas y cada una de las condiciones reseñadas en el mismo, y de forma especial a lo pactado en las cláusulas tercera, cuarta y quinta, a cuyo contenido se remite en este acto, dándose por reproducidas en este lugar...”*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA: En principio, la modificación en sí de una cláusula del Pliego de Cláusulas Administrativas que rige la enajenación de la finca (en este caso, cláusula de reversión de los terrenos) no sería factible porque con ello se modificarían las condiciones esenciales del contrato, y se atentaría contra el principio de igualdad de los licitadores, puesto que si la posibilidad de dejar sin efecto la cláusula de reversión a través de un acuerdo de Pleno hubiese estado así contemplada, en su momento podrían haber participado otros licitadores, que no lo hicieron al no estar contemplada dicha posibilidad.

Por tanto, conforme al contenido del Pliego la cláusula de reversión está vigente, no habiéndose producido la caducidad de la misma.

SEGUNDA: En concordancia con ello, el adjudicatario de los terrenos podría vender o arrendarlos, si bien según la cláusula segunda del PCAP la finca objeto de enajenación debe ser destinada a un fin concreto (instalación de industria cárnica) por lo que un hipotético tercero adquirente o arrendatario tendría que seguir destinándola a dicho fin, sin olvidar además, que la finca es de cabida indivisible.

Por otra parte, resulta también determinante lo dispuesto en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, sobre el mantenimiento del destino para el que se ha transmitido el bien, que reproducimos a continuación:

“1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación Local, la cual tendrá derecho a percibir de la entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.



2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, **debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.**

3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al patrimonio de la entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones.”

Pese a que al precepto transcrito emplea los términos “bienes cedidos” y “cesión” y está precedido por el artículo que regula los requisitos de la cesión gratuita, en modo alguno limita la reversión a tales supuestos y comprende también la cesión onerosa. Es especialmente ilustrativa de ello la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1998, que recoge la siguiente doctrina en su fundamento de derecho tercero:

*“TERCERO. ... Es cierto que el art. 6 del RD de 13 de junio de 1986 ordena que los bienes patrimoniales se rijan por las normas del Derecho privado en defecto de regulación específica; ... como regulando explícitamente (art. 111) la reversión de los mismos con todas sus pertenencias y accesorios al ente local si no fuesen destinados al uso previsto en el plazo estipulado (como regla general, el de cinco años), **así como si no se mantuviese dicho uso durante los treinta años siguientes.** En concreto: el precepto últimamente citado determina que el incumplimiento durante los plazos indicados de la finalidad prevista dará lugar a que se considere resuelta la cesión y revertan los bienes al ente local correspondiente, ...*

*Como ya ha acordado esta Sala en sentencia de 24 de diciembre de 1985 (recogiendo asimismo la doctrina sentada en las anteriores de 25 de septiembre de 1970 y 13 de noviembre de 1972), **ha lugar a la reversión de los bienes patrimoniales cedidos, cualquiera que sea el carácter del acto de disposición - gratuita u onerosa-efectuada, siempre que se incumpla la finalidad o destino previstos en el pliego de condiciones que haya servido de base a la adjudicación, habiendo de rechazarse toda tentativa de sustraer a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa la potestad para resolver sobre la validez o nulidad de la reversión acordada, puesto que impondría lo contrario, tanto la naturaleza administrativa del contrato de cesión -***



siquiera verse sobre bienes patrimoniales-, como la facultad que se otorga al Ayuntamiento para proceder a efectuarla de modo directo y que el Reglamento de Bienes autoriza. No se puede dudar, en efecto, de que una adjudicación bajo la condición explícita de promocionar la construcción de viviendas de tipo rural en el plazo de seis años atiende al cumplimiento de una finalidad característica de obra o servicio público evidente, en la medida en que la competencia municipal se viene extendiendo [desde el Decreto aprobatorio del Texto Articulado de 16 de diciembre de 1950, por lo menos, en su art. 101.2 a)] a todo lo relacionado con la gestión urbanística y promoción de vivienda; competencias éstas que se mantienen el art. 25.2 d) de la Ley de Bases vigente de 7 de abril de 1985, y que permiten considerar la enajenación efectuada a los fines expresados como un contrato administrativo innominado o atípico, pero que reviste especiales características que hacen precisa una especial tutela del interés público en su desarrollo, por atender a una finalidad social primaria, competencia de los Ayuntamientos titulares de los bienes enajenados con esa específica finalidad que, en este caso al menos, ha resultado incumplida.”

Asimismo, tal y como sostiene el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de enero de 2006, **el mantenimiento del destino para el que se ha transmitido el bien está abierto durante el plazo de treinta años, incluso aunque no esté previsto en el Pliego de condiciones o en el acuerdo de adjudicación**, dado que afirma el Alto Tribunal en dicha Sentencia que:

*“Sin embargo tanto el art. 97 del RBEL/1955 como el art. 111 del RBEL/1986, con redactado distinto, **coinciden en el aspecto esencial de la exigencia de plazo temporal para el mantenimiento del destino respecto del cual fue cedido el inmueble, treinta años, así como que los fines para los cuales fue otorgado el bien se cumplan en el plazo máximo de 5 años. La regulación prevista en la norma reglamentaria, art. 111 RBEL/1986, art. 97 RBEL/1955, despliega su eficacia ante la inexistencia de estipulación específica en el acuerdo de cesión. El incumplimiento de tales plazos conduce a la reversión de los bienes cedidos al Patrimonio de la Entidad municipal cedente con sus pertenencias y accesiones.**”*

En consecuencia, la finca debe destinar al fin concreto (industria cárnica) durante el plazo de treinta años desde el otorgamiento de escritura pública, puesto que de lo contrario operaría la cláusula de reversión.

No obstante, en aplicación de la cláusula cuarta del PCAP, “El excmo. Ayuntamiento de _____ podrá autorizar el ejercicio de actividad complementaria, el cambio de actividad o el traspaso de dichos terrenos, siempre que la actividad que ha de sustituir a la instalada suponga un aumento de la mano de obra empleada, o sea mayor la capacidad de producción.”

TERCERA: Para autorizar el ejercicio de actividad complementaria y se pueda materializar la condición prevista en la letra b) de la cláusula sexta del PCAP, y por consiguiente, no opere la cláusula de reversión, será necesario que **se destinen los terrenos a otra actividad industrial complementaria, previa autorización, en los términos que indica la cláusula cuarta del PCAP, y se haya obtenido la preceptiva calificación por parte de la Junta de Extremadura para su ejercicio, siempre dentro del periodo comprendido en el punto c) de la cláusula sexta del PCAP.**

Por tanto, para que el Ayuntamiento pueda autorizar el ejercicio de la actividad complementaria deberá obtener previamente la preceptiva calificación rústica, que tendrá que solicitar a la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Extremadura, y más concretamente, al Servicio de Calificaciones Rústicas, por ser el competente para ello, remitiéndonos en este punto a las consideraciones sobre obtención de la calificación rústica realizadas en nuestro anterior informe, de fecha 8 de julio de 2022 (informe 22. 173) sobre posibilidad de instalación de una electrolinera en la parcela 1, polígono 17 de _____, conforme a las previsiones del Reglamento de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanismo Sostenible de Extremadura que en el mismo se indican.

De esta forma, vistos los anteriores antecedentes y consideraciones jurídicas, los que suscriben elevan las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA: La modificación en sí de una cláusula del Pliego de Cláusulas Administrativas que rige la enajenación de la finca (en este caso, cláusula de reversión de los terrenos) no sería factible porque con ello se modificarían las condiciones esenciales del contrato, y se atentaría contra el principio de igualdad de los licitadores, puesto que si la posibilidad de dejar sin efecto la cláusula de reversión a través de un acuerdo de Pleno hubiese estado así contemplada, en su momento podrían haber participado otros licitadores, que no lo hicieron al no estar contemplada dicha posibilidad.

SEGUNDA: En concordancia con ello, el adjudicatario de los terrenos podría vender o arrendarlos, si bien según la cláusula segunda del PCAP la finca objeto de enajenación debe ser destinada a un fin concreto (instalación de industria cárnica) por lo que un hipotético tercero adquirente o arrendatario tendría que seguir destinándola a dicho fin durante un plazo de treinta años, sin olvidar además, que la finca es de cabida indivisible.

TERCERA: No obstante, para que al amparo de la cláusula cuarta del PCAP el Ayuntamiento pueda autorizar el ejercicio de la actividad complementaria, la Corporación municipal deberá obtener previamente la preceptiva calificación rústica, que tendrá que solicitar a la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Extremadura, y más concretamente, al Servicio de Calificaciones Rústicas, por ser el órgano competente para ello.